

---

Katarzyna Kopczewska\*

## Turystyka jako dobro publiczne z perspektywy samorządów lokalnych

---

### Streszczenie

*Zrównoważony rozwój turystyki wymaga równomiernej partycypacji samorządów lokalnych, przedsiębiorców oraz społeczności. Mocnym bodźcem tworzenia i rozbudowy infrastruktury i usług turystycznych są fundusze unijne, które mogą być wykorzystane m.in. przez samorządy, przedsiębiorstwa. To wsparcie może być analizowane w aspekcie podmiotowym – kto i w jaki sposób wykorzystuje fundusze unijne, a także w ujęciu geograficznym – które regiony są wspierane i jaki mają potencjał rozwojowy. W artykule przedstawiona została analiza przestrzenna rozwoju turystyki w Polsce z perspektywy sektora publicznego.*

### Wprowadzenie

Istnieje wiele definicji turystyki, akcentujących różne aspekty tego wielopłaszczyznowego zjawiska. Zgodnie z klasyczną definicją Hunzikera (1942) turystyka, to „zespół stosunków i zjawisk wynikających z podróży i pobytu osób przyjezdnych, o ile nie występuje w związku z tym osiedlenie się i podjęcie pracy zarobkowej”. W tym podejściu podkreślone zostały istotne powiązania turystyki m.in. ze sferą gospodarczą, społeczną oraz polityką. Brak jednak w literaturze definicji, która traktowałaby turystykę jako dobro publiczne, dostarczane przez samorządy lokalne lub władze centralne, chociaż zgodnie z przepisami, zadaniem gmin jest prowadzenie i finansowanie polityki turystycznej na swoim obszarze. Ustawa o samorządzie terytorialnym<sup>1</sup> nakłada na samorządy lokalne – gminy,

---

\* Dr, adiunkt, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 (obecnie tekst ujednolicony ustawy o samorządzie gminnym z dnia 27 października 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591).

jako zadanie własne, m.in. „sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych”. W realizacji tych zadań dość często gminy są wspierane przez władze powiatowe, rzadko wojewódzkie. Dla samorządów, z ogółu zjawisk określanych mianem turystyka należy więc wyodrębnić działania, których celem jest intensyfikacja ruchu turystycznego i/lub podnoszenie wartości turystycznej obszaru.

## 1. Wsparcie turystyki z perspektywy samorządów lokalnych

Czy turystyka może być dobrem publicznym? Zgodnie z definicją czyste dobra publiczne dostarczane są wszystkim obywatelom na danym terenie bez możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji oraz krańcowy koszt dostarczenia tego dobra jest zerowy. Z punktu widzenia turysty odwiedzającego dany region usługi turystyczne mogą być dobrem publicznym lub klubowym w zależności od tego, czy istnieje możliwość wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji, a także mogą być dobrem klubowym lub prywatnym w zależności od tego, czy dobra te są rywalizacyjne. Jednak z punktu widzenia mieszkańców danego regionu realizacja zadań gminy w obrębie turystyki może być traktowana jako dostarczenie czystego dobra publicznego. Efekty promocji regionu, jak poprawa atrakcyjności turystycznej nie mogą być przejęte przez jeden podmiot, a koszty promocji nie zależą od ilości potencjalnych beneficjentów. Takie ujęcie odróżnia traktowanie turystyki jako dobra publicznego z perspektywy samorządu lokalnego od turystyki z pozycji konsumenta.

Ze względu na dość mały zasięg przestrzenny realizacji zadań gminy w obrębie turystyki należy przyjąć, że turystyka jest dobrem publicznym lokalnym. Oczywiście możliwe są porozumienia gmin w postaci związków czy stowarzyszeń gmin, których działania wykraczają poza teren jednego samorządu, lecz należą one niestety do rzadkości. Według danych MRR<sup>2</sup> sfinansowano 8 wspólnych projektów turystycznych; realizowane były one przez 4 związki gmin oraz 4 stowarzyszenia gmin, w sumie na kwotę 8,32 mln zł. Uwzględniając fakt, że przeciętna gmina w Polsce ma powierzchnię 122 km<sup>2</sup>, zaś najmniejsza gmina tylko 46 km<sup>2</sup>, to działania w ramach tej polityki mogą oddziaływać jedynie lokalnie.

Turystyka jako dobro publiczne ma powiązania z „tragedią wspólnego” (Hardin, 1968) oraz problemem gapowicza (ang. *free riding*). Dostarczane przez samorząd dobra i usługi pełniące funkcje turystyczne mają zazwyczaj charakter publiczny<sup>3</sup>. Istnieje często pokusa, by wspólny zasób nadmiernie wykorzystać, nie ponosząc pełnych kosztów partycypacji jego utrzymania. Najczęściej zjawiska te powiązane są z marketingiem terytorialnym, promocją produktów turystycznych etc. Może być to także przejęcie części wykreowanego popytu na usługi turystyczne bez ponoszenia wkładu finansowego. Kim może być „pasażer na gapę”? Po pierwsze mogłyby być to być gminy ościenne do wydatkującej, mające nadzieję na przejęcie przyciągniętych turystów. Jednak przy promocji konkret-

<sup>2</sup> <http://www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl/> [dostęp w maju 2009].

<sup>3</sup> Zależy to od prowadzonej polityki, zdarza się także publiczne wsparcie dla małych przedsiębiorców, np. w regionach peryferyjnych (por. Nilsson, Petersen i Wanhill, 2003).

nej miejscowości ten problem pojawia się rzadko. Do drugiej grupy mogą zaliczać się firmy, które korzystają z działań promocyjnych samorządu i jednocześnie unikają płacenia podatków na rzecz tych samorządów. Mogą być to firmy produkujące wyroby regionalne lub tradycyjne<sup>4</sup>. Samorządy promując dany region częściowo finansują reklamę firm produkcyjnych. Nie oznacza to jednak, że gminy nie powinny podejmować działań promocyjnych. Efekt zewnętrzny towarzyszący aktywizacji zawodowej mieszkańców, rozwojowi infrastruktury etc. danego regionu może równoważyć lub przewyższyć niekorzystne oddziaływanie efektu gapowicza.

Lokalny rozwój turystyki wymaga synchronicznej współpracy samorządów lokalnych, przedsiębiorców oraz społeczności. Dostarczane przez samorząd dobra i usługi mają za zadanie wspierać turystykę od strony podażowej, w charakterze komplementarnym, a nie substytucyjnym względem działań lokalnej społeczności i biznesu. Władze samorządowe z jednej strony wpływają na popyt, promując swój obszar i produkty turystyczne. Z drugiej strony są odpowiedzialne za kształtowanie podaży. Składają się na to inwestycje w infrastrukturę (komunikacyjną, turystyczną, informacyjną), szkolenia dla ludności z zakresu obsługi ruchu turystycznego, wspieranie agroturystyki, a także pozyskiwanie inwestorów do tworzenia obiektów noclegowych, restauracji etc. Co więcej, konieczne jest planowanie w samorządzie, sporządzenie strategii rozwoju, przestrzennych planów zagospodarowania. Zagospodarowanie turystyczne, na które składają się baza noclegowa, obiekty gastronomiczne, szlaki turystyczne czy urządzenia sportowo-rekreacyjne wymaga partycypacji wszystkich beneficjentów. Brak koordynacji może prowadzić do asymetrii w promocji i zagospodarowaniu turystycznym i w konsekwencji nieefektywności wydatkowania środków finansowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W szerszym kontekście pojawia się problem koordynacji rozwoju alternatywnych ośrodków turystycznych, by zmniejszać obciążenie ruchem turystycznym ośrodków najbardziej popularnych i dzięki temu zapobiegać nadmiernej eksploatacji obszarów naturalnych. Polityka turystyczna pro-ekologiczna musi być prowadzona z uwzględnieniem chłonności oraz odporności turystycznej (por. Seweryniak i Owsiak, 2003). Działania samorządów oraz instytucji wspierających rozwój turystyki muszą uwzględniać opłacalność podjętych inwestycji. Ze względu na charakter działań gmin w obszarze turystyki jako dobra publicznego nie jest możliwe zastosowanie wskaźników efektywności finansowej. Można jednak zastosować uproszczoną analizę kosztów i korzyści zakładając, że efektywności wykorzystanych środków będzie największa tam, gdzie są do tego najlepsze warunki wypoczynkowe, krajoznawcze, agroturystyczne.

## 2. Instrumentarium samorządów

Wspieranie turystyki jest hasłem popularnym wśród samorządowców, gdyż jego realizacja wydaje się prosta, a wiele wydatków finansowanych z funduszy samorządowych

---

<sup>4</sup> Polska zarejestrowała w UE 8 produktów tradycyjnych (stan na styczeń 2009): Bryndza podhalańska, Oscypek, Miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich, Półtorak, Dwójniak, Trójniak, Czwórniak, Rogal świętomarciński.

i środków UE może być klasyfikowanych w tenże sposób. Fundusze unijne stały się mocnym bodźcem aktywizacji samorządów w obszarze prowadzenia polityki turystycznej oraz ważnym źródłem wsparcia finansowego w obszarze tworzenia oraz rozbudowy infrastruktury i usług turystycznych. Samorządy, stowarzyszenia, związki, organizacje non-profit oraz organizacje sportowe, turystyczne i kulturalne należące do sektora finansów publicznych mogły korzystać ze ZPORR<sup>5</sup> działania 1.4 *Rozwój turystyki i kultury*, 3.1 *Obszary wiejskie*, 3.2 *Obszary restrukturyzowane*, 3.3 *Obszary powojenne i przemysłowe* oraz w latach 2004–2006, ze SPO ROL<sup>6</sup> działania 2.3 *Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego*. Jednym z wymogów formalnych dotyczących projektów w ZPORR 1.4 było podnoszenie atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej oraz sprzyjanie zwiększaniu zatrudnienia. Programy cieszyły się dużym zainteresowaniem – według danych MRR<sup>7</sup> w ramach ZPORR działanie 1.4 do 08.2008 na zakontraktowane 757 mln złożono wnioski o wartości 2226 mln zł, umowy podpisano na 795 mln zł.

Istnieje szeroki katalog działań, których efekty mogą wpływać na ogół zjawisk związanych z turystyką. W okresie programowania 2004–2006 oraz 2007–2013 władze samorządowe zrealizowały tysiące projektów, które można pogrupować jako dotyczące kulturowy, dziedzictwa narodowego, rewitalizacji, renowacji i remontów, szlaków i ścieżek, turystyki rowerowej oraz ogólnie rozumianego rozwoju turystycznego. Nie wszystkie te projekty mają jednakowe „oddziaływanie turystyczne”. Z tego względu, uwzględniając siłę, czas i sposób oddziaływania należy wyodrębnić wydatki na wsparcie bezpośrednie oraz pośrednie.

Wsparcie bezpośrednie obejmuje wydatki, dla których można mierzyć efektywność kosztową, np. relacją zwiększonego ruchu turystycznego do wydatków. Do działań wsparcia bezpośredniego można zaliczyć budowę szlaków m.in. rowerowych (a nie fragmenty ścieżek przy remontowanych drogach), promocję regionu, informację turystyczną, tworzenie produktów turystycznych i regionalnych, organizację imprez turystycznych i kulturalnych, budowę infrastruktury turystycznej (m.in. oświetlenie, sanitariaty, parkingi), budowę stacji narciarskich czy kompleksów sportowo-rekreacyjno-turystycznych.

Wsparcie pośrednie to z kolei grupa działań, które dodatkowo wzmocnione działaniami bezpośrednimi przekładają się na wzmożony ruch turystyczny, lecz samodzielnie rzadko generują dochody z turystyki. Co więcej, wsparcie pośrednie na terenach nieatrakcyjnych turystycznie zazwyczaj nie ma żadnego wpływu na ruch turystyczny, a służy przede wszystkim ludności zamieszkującej te tereny. Do takich działań należą: rewitalizacja, modernizacja, przebudowa i adaptacja budynków, ulic, parków etc. czy tworzenie infrastruktury komunikacyjnej (jak drogi gminne czy powiatowe), tworzenie nowych połączeń transgranicznych, a także inwestycje w modernizację gospodarstw wiejskich, by spełniały rolę gospodarstw agroturystycznych czy szkolenia dla ludności w obszarze turystyki.

<sup>5</sup> Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

<sup>6</sup> Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich 2004–2006.

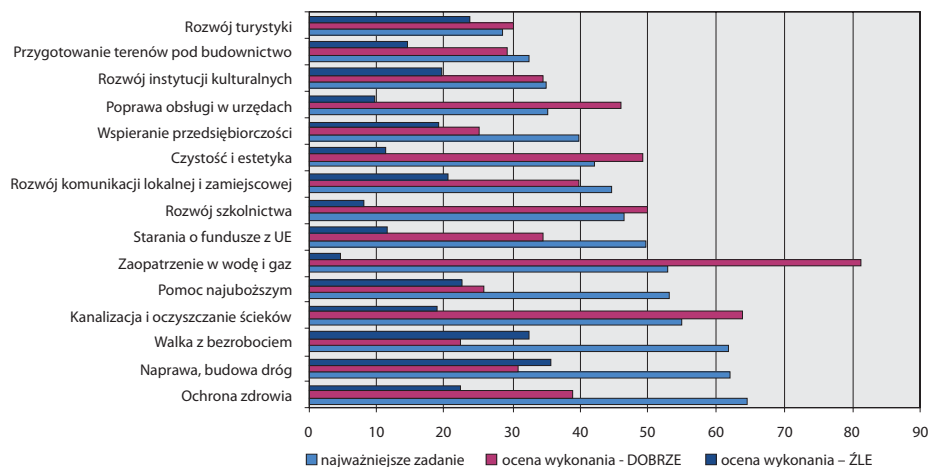
<sup>7</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ZPORR 2004–2006, informacja o realizacji programu na dzień 31.08.2008 r.

### 3. Czy każdy samorząd powinien wspierać turystykę?

Prowadzenie polityki turystycznej, choć należy do katalogu zadań własnych gminy, ma cechy fakultatywności. Pojawia się tu kluczowe pytanie: czy każdy samorząd ma realizować tego typu działania? Z jednej strony ważne są bowiem oczekiwania społeczne, będące warunkiem partycypacji, zaś z drugiej strony istotne są możliwości gminy skutecznego prowadzenia tej polityki. Jak wynika z badań CBOS (por. rys. 1) rozwój turystyki przez władze lokalne jest dla obywateli najmniej istotnym zadaniem, a jego realizacja budzi mieszane odczucia społeczne. Jedynie nieco ponad 30% ankietowanych uważa turystykę za ważne dobro publiczne (dla porównania, drogi są uznawane za ważne przez ponad 60% ankietowanych); 30% badanych należy do zadowolonych i aż 24% niezadowolonych z realizacji tych zadań w „swoim” samorządzie. Wskazane wyniki są efektem uśrednienia preferencji ludności z terenów turystycznych i nieturystycznych, choć w podziale według wielkości miejsca zamieszkania nie ma znaczących różnic.

Ze strategicznego punktu widzenia możliwe są dwie podstawowe opcje wspierania turystyki w samorządach lokalnych: A) strategia nakierowana na efektywność – wspierać turystykę tylko tam, gdzie istnieje potencjał turystyczny, oraz B) strategia egalitarna – wspierać turystykę niezależnie od potencjału regionu. W przypadku strategii A, inwestycje w tym sektorze dają często korzyści skali (ang. *economies of scale*) oraz korzyści zakresu działania (ang. *economies of scope*). Wśród regionów z potencjałem można wyróżnić „lokomotywy” rozwoju oraz regiony turystycznie zacofane. Inwestycje w gminach turystycznie rozwiniętych oddziałują zwykle przez podnoszenie wartości dodanej bez znaczącego wzrostu liczby turystów, gdyż umożliwiają świadczenie usług na wyższym poziomie i przyciągają bardziej zamożnych klientów. W regionach nierozwiniętych efektem jest przede wszystkim intensyfikacja ruchu turystycznego. Strategia B budzi kilka zastrzeżeń. Z jednej strony możliwa jest czasem aktywizacja ludności przez tworzenie produk-

**Rys. 1.** Priorytety w dostarczaniu dóbr publicznych oraz zadowolenie z ich realizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CBOS, 01-2008, Ocena sytuacji i stosunek do władz lokalnych.

**Tabela 1.** Efektywność wydatkowania środków publicznych na rozwój turystyki

Typ wsparcia		Dla jakich gmin	
		Z potencjałem turystycznym	Bez potencjału turystycznego
		<b>Wysoka efektywność</b> zwiększenie ruchu turystycznego	<b>Niska efektywność</b> W przypadku wydatków na promocję – najczęściej wymiernych brak efektów  W przypadku tworzenia produktów regionalnych – czasami aktywizacja ludności
	Bezpośredni		
	Pośredni	<b>Umiarkowana efektywność</b> Podnoszenie wartości dodanej Wymagane dodatkowo wsparcie bezpośrednie	<b>Umiarkowana efektywność</b> Podnoszenie komfortu życia ludności, projekty „turystyczne” tylko z nazwy

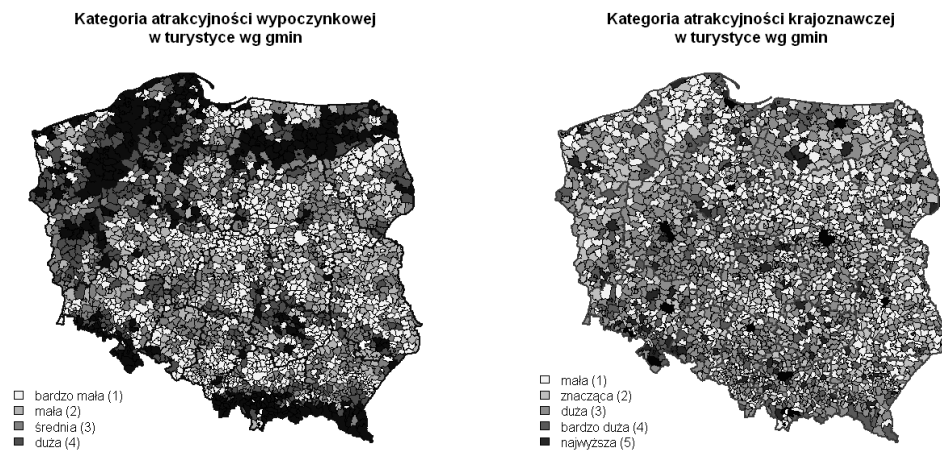
Źródło: Opracowanie własne.

tów regionalnych czy szkolenia, jednak nie każdy produkt turystyczny realizuje funkcje mobilizujące. Inwestycje infrastrukturalne (komunalne) na terenach o niskiej atrakcyjności turystycznej zwykle służą ludności miejscowej, nie generując dochodów turystycznych. Z perspektywy ogólnego rozwoju społecznego nie jest to negatywne zjawisko, z perspektywy finansowania i rozwoju turystyki stanowi rozwiązanie nieefektywne. Efektywność wydatkowania środków publicznych z „puli turystycznej” zależy w dużym stopniu od typu wsparcia oraz profilu gminy-beneficjenta. Tabela 1 pokazuje możliwe efekty wydatków na turystykę. O ile wsparcie pośrednie cechuje zwykle umiarkowana efektywność niezależnie od potencjału turystycznego gminy, o tyle wsparcie bezpośrednie może przynosić skrajnie odmienne efekty. Wrażliwość projektów bezpośrednich powinna być uwzględniona w kryteriach oceny projektów podmiotów rozpatrujących i weryfikujących wnioski o dofinansowanie.

Drugi aspekt wsparcia rozwoju turystyki ma charakter *stricte* geograficzny. Które regiony (gminy) należy postrzegać jako atrakcyjne? Jakie są kryteria podziału? Do grupy dobrych indikatorów potencjału należą atrakcyjna lokalizacja (morze/jeziora/góry), powierzchnia obszarów chronionych, kryteria krajoznawcze i wypoczynkowe, jak też warunki rozwoju agroturystyki etc. Kryteria atrakcyjności są w dużej mierze zależne od oferowanego produktu turystycznego. Mnogość form turystyki kwalifikowanej wymusza na gminach określenie profilu turystycznego i specjalizację, a co za tym idzie realizację wyraźnie ukierunkowanej polityki. Powszechnym musi być przekonanie, że nie da się „przy okazji” realizować efektywnie tych działań. Potwierdzają to badania CBOS (06.2008) – jedynie 4% rolników uważa, że w sytuacji kryzysowej agroturystyka może stać się źródłem dochodu. Specjalizacja silnie zależy od posiadanych przez gminy zasobów naturalnych, mających znaczenie dla turystyki. Potencjał gminy w zakresie przyciągania turystów powinien być ważnym elementem budowania strategii rozwoju. Stanowi on o przewadze konkurencyjnej regionów, ale jest też warunkiem koniecznym (choć niedostatecznym) przyciągania turystów.

Przestrzeń turystyczna jest przedmiotem wielu badań (m.in. Włodarczyk, 2007; Liszewski, 2008). Ze względu na jej złożony charakter możliwe jest wieloaspektowe pojmowanie zjawiska. Poza danymi jakościowymi (np. Kurczek, 2002) dla Polski istnieje<sup>8</sup> ilościowa klasyfikacja gmin ze względu na atrakcyjność wypoczynkową mierzoną obecnością w gminie gór, plaży, jeziora, lasów etc. (por. rys. 2a), atrakcyjność krajoznawczą, na którą składają się zabytki, muzea, skanseny, pomniki przyrody i/lub historii, rezerwaty archeologiczne etc. (por. rys. 2b) oraz atrakcyjność konkretnych form rekreacji, m.in. agroturystyka (por. rys. 3b), sporty wodne, narciarstwo etc. Atrakcyjność wypoczynkowa może być mierzona udziałem walorów wypoczynkowych w powierzchni gminy (por. rys. 3a). Klasyfikacja ta przekłada się na tworzenie produktów turystycznych. Dla Polski szczególnie znaczenie mają: turystyka w miastach, turystyka kulturowa, biznesowa, rekreacyjna (aktywna i specjalistyczna), turystyka na terenach wiejskich oraz turystyka przygraniczna i tranzytowa<sup>9</sup>. Przyjmując wymienione trzy kryteria szacowania potencjału turystycznego można w przybliżeniu przypisać prawie każdej gminie określone funkcje turystyczne. Najważniejszą atrakcyjnością wypoczynkową charakteryzują się gminy pojezierzy, nadmorskie i górskie. Atrakcyjność krajoznawcza jest powiązana z istniejącymi obiektami, które udostępniane są do zwiedzania. Jej rozkład przestrzenny ma charakter losowy. Do najbardziej atrakcyjnych krajoznawczo należą wszystkie większe miasta Polski.

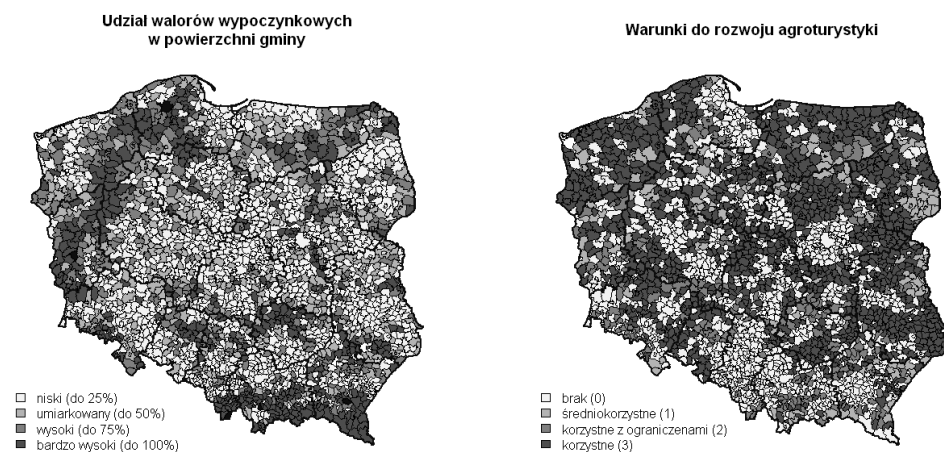
**Rys. 2.** Gminy w Polsce wg atrakcyjności wypoczynkowej, krajoznawczej i agroturystycznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki, [www.intur.com.pl](http://www.intur.com.pl) [dostęp 04.2009].

<sup>8</sup> Opracowana przez Instytut Turystyki w 2004r. [http://www.intur.com.pl/wojewodztwa/index\\_woj.php](http://www.intur.com.pl/wojewodztwa/index_woj.php).

<sup>9</sup> Zgodnie z „Marketingowa strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015”, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa, 2008 [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl).

**Rys. 3.** Gminy w Polsce wg atrakcyjności agroturystycznej i walorów wypoczynkowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki, [www.intur.com.pl](http://www.intur.com.pl) [dostęp 04.2009].

#### 4. Realizacja polityki rozwoju turystyki w gminach

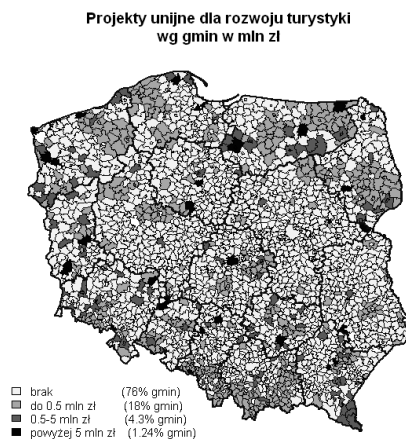
Istotną kwestią w badanym problemie jest realizacja polityki turystycznej gmin w ostatnich latach. Dobrą miarą aktywności samorządów w tej dziedzinie wydają się zrealizowane projekty współfinansowane ze środków unijnych, wspierające bezpośrednio ten sektor. W latach 2004–2008 na projekty bezpośrednio wspierające turystykę, czyli na budowę szlaków rowerowych, promocję regionu, informację turystyczną, tworzenie produktów turystycznych i regionalnych, organizację imprez turystycznych i kulturalnych, budowę infrastruktury turystycznej wydano 834 mln zł z puli 131 mld zł, co stanowi 0,63% funduszy ogółem. Samorządy wydały na ten cel 510 mln zł, rolnicy indywidualni 111 mln zł, zaś pozostali-instytucje turystyczne, ośrodki doradztwa rolniczego etc, ok. 213 mln zł. Gminy przeważnie realizowały małe projekty turystyczne, do 0,5 mln zł – 18% gmin, między 0,5 a 1 mln zł – 2% gmin, między 1 a 5 mln zł – 2,3% gmin, między 5 a 10 mln zł – 0,9% gmin, i powyżej 10 mln zł – 0,34% gmin. Aż 76% gmin nie uczestniczyło w żadnych projektach bezpośrednio wspierających turystykę (por. rys. 4).

Aby zbadać efektywność alokacji środków unijnych porównany został rozkład atrakcyjności turystycznej według województw z rozkładem wartości zrealizowanych projektów bezpośredniego wsparcia. Miarą atrakcyjności turystycznej jest syntetyczny indeks, będący sumą wskaźników atrakcyjności gmin w województwie w zakresie turystyki wypoczynkowej, krajoznawczej i agroturystyki, dzieloną przez liczbę gmin w województwie. Indeks powstał na bazie danych Instytutu Turystyki.

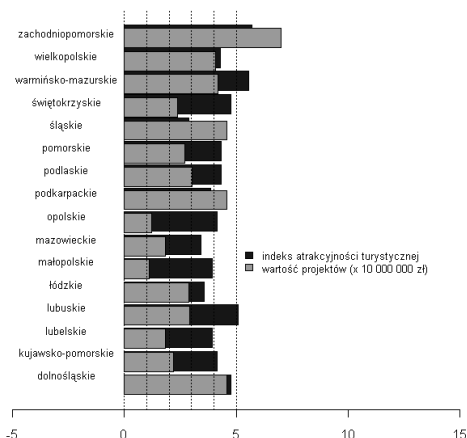
Porównanie tego indeksu i wartości bezpośrednich projektów turystycznych wskazuje, że województwa, których gminy mają położenie nadmorskie lub górskie (zachodniopomorskie, śląskie, podkarpackie) pozyskały więcej środków, w stosunku do swojej atrakcyjności niż inne województwa (por. rys. 5). Najslabiej (w sensie absolutnym i relatyw-



**Rys. 4.** Wartość bezpośrednich projektów turystycznych dofinansowanych ze środków UE



**Rys. 5.** Porównanie atrakcyjności województw oraz absorpcji środków na projekty turystyczne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Instytutu Turystyki.

nie do atrakcyjności) politykę turystyczną prowadziły gminy w województwach opolskim, mazowieckim i małopolskim. Słabe wyniki tych województw trudno uzasadnić nieatrakcyjnością turystyczną. Jak pokazują dane w tabeli 2, we wszystkich województwach funkcjonują (lub są tworzone) produkty turystyczne.

Poza porównaniem zagregowanym wydatków gmin na turystykę warto przyjrzeć się indywidualnym czynnikom atrakcyjności turystycznej. W tabeli 3 zestawione zostały średnie wartości projektów oraz suma wydatków na działania turystyczne ze środków unijnych w gminach posiadających dany czynnik oraz w pozostałych gminach. W ujęciu średnim, największe projekty realizowały gminy nadmorskie (1,167 mln zł) w porównaniu z gminami nie-nadmorskimi (0,206 mln zł). Drugim ważnym kapitałochłonnym walorem turystycznym są uzdrowiska – średni projekt gmin uzdrowiskowych wynosił 0,69 mln zł. Ze względu na liczebność, najwięcej środków pozyskały gminy, które posiadają lasy (229,26 mln zł), zaś najmniej uzdrowiska – jedynie 13,78 mln zł.

Projekty wspierające turystykę można badać także pod kątem realizacji konkretnych działań turystycznych. Najbardziej popularnym rodzajem turystyki w gminie jest turystyka rowerowa. Na tworzenie ścieżek i szlaków w ramach 77 projektów wydano ponad 63 mln zł, dofinansowanie z UE wyniosło nieco ponad 40 mln zł. Inną ciekawą kategorią są projekty, którym celem jest tworzenie produktów turystycznych. W latach 2007–2008 zrealizowanych zostało 28 takich projektów, o wartości blisko 40 mln zł, dofinansowanych na ponad 28 mln zł<sup>10</sup>, przy czym najdroższy projekt kosztował ponad 15 mln zł, zaś najtańszy 28 tys. zł. W zdecydowanej części były one prowadzone przez samorządy lokal-

<sup>10</sup> Przykładowe projekty to: wspieranie rękodziela w Iwoniczu-Zdrój i regionie Puszczy Białowieskiej, wspieranie tradycji rycerskich w Byczynie, utworzenie parku tematycznego Dinopark w gminie Oziemek.

**Tabela 2.** Projekty, atrakcyjność oraz produkty turystyczne wg województw

Województwo	Wartość projektów w mln zł*	Indeks atrakcyjności**	Priorytetowe produkty turystyczne***
dolnośląskie	45,8	4,76	Wypoczynek w górach, turystyka miejska i kulturowa oraz biznesowa
kujawsko-pomorskie	21,8	4,15	Turystyka miejska i kulturowa oraz uzdrowskowa
lubelskie	18,3	3,97	Wypoczynek na obszarach przyrodniczych, turystyka rowerowa oraz miejska i kulturowa
lubuskie	29,0	5,08	Wypoczynek i jeziora, turystyka rowerowa, Agro- i ekoturystyka
łódzkie	28,8	3,56	Turystyka rowerowa i jeździecka, miejska i kulturowa oraz agroturystyka
małopolskie	10,9	3,92	Wypoczynek w górach oraz sporty zimowe, turystyka miejska i kulturowa oraz uzdrowskowa
mazowieckie	18,1	3,42	Turystyka miejska i kulturowa oraz biznesowa i „na zakupy”
opolskie	12,1	4,14	Turystyka pielgrzymkowa, miejska i kulturowa oraz przygraniczna i tranzytowa, agro- i ekoturystyka
podkarpackie	45,9	3,84	Wypoczynek w górach i nad jeziorem, turystyka piesza, agro- i ekoturystyka
podlaskie	30,3	4,31	Wypoczynek na obszarach przyrodniczych, sporty wodne, turystyka pielgrzymkowa, miejska i kulturowa oraz agroturystyka
pomorskie	26,9	4,33	Słońce, plaża i sporty wodne, turystyka miejska i kulturowa, wellness i SPA oraz „na zakupy”
śląskie	45,9	2,88	Wypoczynek w górach i sporty zimowe, turystyka piesza, rowerowa, pielgrzymkowa, miejska i kulturowa
świętokrzyskie	23,6	4,75	Turystyka rowerowa, miejska i kulturowa, uzdrowskowa oraz agroturystyka
warmińsko-mazurskie	41,9	5,54	Wypoczynek i jeziora, sporty wodne
wielkopolskie	40,7	4,29	Turystyka miejska i kulturowa
zachodniopomorskie	69,9	5,71	Słońce, plaża, jeziora

Źródło: \* Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

\*\* Opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Turystyki.

\*\*\* Opracowanie własne na podstawie danych Polskiej Organizacji Turystycznej.

ne terenów atrakcyjnych krajoznawczo. Produkty turystyczne i specjalizacja turystyczna gminy stanowią odpowiedź na popyt ze strony turystów. Mała część tych projektów odwołuje się do tradycji regionalnych; popularne są produkty turystyki biznesowej, pielgrzymkowej, rowerowej oraz kulturalno-imprezowej.

Warto się zastanowić, czy opisane powyżej środki są wydatkowane racjonalnie, tj. jakie było zaangażowanie w projekty gmin z potencjałem turystycznym: atrakcyjnych wypoczynkowo lub krajoznawczo. W tabeli 4 przedstawiono dwuwymiarowy rozkład środków ze względu na wspomnianą atrakcyjność. Zestawiona została procentowa absorpcja

**Tabela 3.** Wartość projektów (w mln zł) ze względu na czynniki atrakcyjności turystycznej

Aspekt atrakcyjności	Średnia wartość projektu w gminach atrakcyjnych	Średnia wartość projektu w innych gminach	Suma środków dla projektów w gminach atrakcyjnych	Suma środków dla projektów w innych gminach
Jeziora	0,267	0,209	104,43	405,75
Las	0,190	0,248	229,26	280,93
Rzeźba terenu	0,227	0,217	62,43	447,76
Morze	1,167	0,206	33,83	476,35
Rzeka	0,202	0,219	28,70	481,49
Uzdrowisko	0,689	0,214	13,78	496,41

\* Dane w tabeli należy czytać jako wynik dla gmin posiadających walory turystyczne oraz ich nie posiadających. W wielu przypadkach jedna gmina posiadała więcej niż jeden czynnik atrakcyjności (np. jezioro i las).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Instytutu Turystyki.

**Tabela 4.** Efektywność pozyskania środków unijnych na bezpośrednie projekty turystyczne

Wartość projektów w mln zł (suma wg kategorii)							Wartość projektów - udział w pozyskanych środkach (wg kategorii)								
Kategoria atrakcyjności wypoczynkowej	Kategoria atrakcyjności krajoznawczej						Kategoria atrakcyjności wypoczynkowej	Kategoria atrakcyjności krajoznawczej							
	0	1	2	3	4	5		0	1	2	3	4	5		
	0	29.96	5.53	30.40	2.63	41.62		51.33	0	5.87%	1.08%	5.96%	0.52%	8.16%	10.0%
	1	3.77	16.41	12.30	1.16	0.49		-	1	0.74%	3.22%	2.41%	0.23%	0.10%	-
	2	12.47	8.67	60.70	1.12	0.53		0.01	2	2.44%	1.70%	11.9%	0.22%	0.10%	0.00%
	3	35.38	31.81	28.70	12.26	3.77		-	3	6.93%	6.24%	5.63%	2.40%	0.74%	-
4	12.85	13.53	46.80	30.98	14.61	0.41	4	2.52%	2.65%	9.17%	6.07%	2.86%	0.08%		
Liczba gmin wg kategorii							Odsetek gmin wg kategorii								
Kategoria atrakcyjności wypoczynkowej	Kategoria atrakcyjności krajoznawczej						Kategoria atrakcyjności wypoczynkowej	Kategoria atrakcyjności krajoznawczej							
	0	1	2	3	4	5		0	1	2	3	4	5		
	0	263	212	239	60	33		7	0	11.3%	9.09%	10.2%	2.57%	1.41%	0.30%
	1	129	96	146	20	4		0	1	5.53%	4.11%	6.26%	0.86%	0.17%	0.00%
	2	152	111	179	31	12		2	2	6.52%	4.76%	7.67%	1.33%	0.51%	0.09%
	3	71	88	126	31	15		0	3	3.04%	3.77%	5.40%	1.33%	0.64%	0.00%
4	75	53	99	53	20	6	4	3.21%	2.27%	4.24%	2.27%	0.86%	0.26%		
pozyskano procentowo więcej środków niż udział w populacji							pozyskano procentowo mniej środków niż udział w populacji								

ku pracy oraz 17 mln na przebudowę szpitala; gmina Czorsztyn zrealizowała tylko jeden projekt „Aktywizacja osób uzależnionych od alkoholu w Gminie Czorsztyn” za kwotę 19,5 tys. zł; w gminie Nowy Targ ponad 15 mln zostało wydane na inwestycje budowlane (szkoły, most) oraz aktywizację bezrobotnych; w Bystrzycy Kłodzkiej odbudowano drogę gminną za blisko 250 tys. zł – gminy te nie poniosły wydatków na turystykę ze środków unijnych. Pozostałe gminy atrakcyjne wypoczynkowo i krajoznawczo intensywnie i skutecznie aplikowały po fundusze unijne. Wiele z nich pozyskało 2–3 krotnie więcej środków na rozwój turystyki niż wynikałoby to z równego podziału środków pomiędzy wszystkie samorządy.

## Zakończenie

Polska ma stosunkowo słabą pozycję międzynarodową w turystyce. Składają się na to: niskie wpływy osiągane od jednego turysty, niewysoki wskaźnik intensywności ruchu turystycznego względem populacji, coraz słabszy ruch turystyczny i spadająca liczba miejsc noclegowych. Według Światowej Organizacji Turystyki (2006) zajmujemy 15 pozycję pod względem liczby turystów i aż 27 pozycję pod względem dochodów z turystów. Liczba turystów korzystających z noclegów wzrosła od 1980r. do 2007 jedynie o 11,5% (z 16,9 mln do 18,9 mln). Jednak liczba miejsc noclegowych spadła w tym czasie o 35% z 907 tys. do 582 tys., zaś liczba udzielonych noclegów o 45% (z 100 mln do 55 mln). Te słabe wyniki z pewnością można powiązać z postrzeganiem Polski jako kraju mało atrakcyjnego turystycznie. Wg CBOS (06'2004) jedynie ok. 20% ankietowanych Polaków uważa, że nasz wkład do UE stanowią atrakcje turystyczne i możliwość spędzenia udanego urlopu. O Czechach myśli tak 44%, ankietowanych, o Słowacji i Węgrzech – 30%.

Relatywnie słaba pozycja na atrakcyjnym i dochodowym rynku turystycznym jest wynikiem przede wszystkim słabej infrastruktury oraz niskich nakładów na promocję etc. Polityka samorządów lokalnych, finansowana często z funduszy unijnych staje się coraz ważniejszym ogniwem tego sektora. W warunkach rozdrobnionego rynku pomiędzy małe, często rodzinne, firmy turystyczne dobra i usługi publiczne w zakresie turystyki dostarczane przez samorządy w postaci akcji marketingowych, wsparcia informacyjnego, infrastruktury turystycznej stają się kluczowym elementem sukcesu.

Analiza wydatków poniesionych na projekty bezpośrednio w latach 2004–2009 wskazuje na stosunkowo wysoką efektywność redystrybucji środków. Obszary atrakcyjne krajoznawczo i wypoczynkowo pozyskały więcej środków niż inne gminy. Należy pamiętać, że średni budżet gminy w 2007 r. to 4,1 mln zł, przy czym najmniejsza gmina dysponuje budżetem 3,65 mln zł, zaś największa 9,7 mld zł. Przeciętny projekt turystyczny był o wartości 0,2 mln zł, czyli ok. 0,5% środków budżetowych gmin. Pomimo, że nie są to wysokie kwoty to są one znaczące dla budżetów samorządów.

Zarysowana w artykule praktyka dostarczania dóbr i usług w zakresie turystyki wyraźnie wskazuje, że ważną ścieżką rozwoju polskiej turystyki jest ukierunkowana strategia gminna, tworzenie konkretnych produktów turystycznych z uwzględnieniem specyfiki regionu. Finansowanie „jakichkolwiek” regionów nie jest tak efektywne, jak wspieranie regionów z potencjałem turystycznym. Inwestycje bezpośrednie mają najsilniejsze

oddziaływanie na intensyfikację ruchu turystycznego, lecz wymagają uprzednich inwestycji pośrednich: tworzenia baz noclegowych, renowacji i rewitalizacji budynków etc.

Kooperacja i koordynacja działań mających na celu rozwój turystyki jest niezbędnym elementem tej polityki. Wśród społeczności lokalnych istnieje pokusa realizacji szybkich zysków, idąca w parze z zaniedbywaniem norm ekologicznych, czego konsekwencją jest zaśmieszenie i nadmierna degradacja terenów atrakcyjnych turystycznie. Rolą samorządu jest kształtowanie odpowiedzialnej polityki turystycznej, dzięki której turystyka nie stanie się złem publicznym, generującym niepożądane przez społeczność efekty, a długookresowe straty nie będą przeważać nad krótkookresowymi korzyściami.

## Bibliografia

- CBOS, *Co Polska, Czechy, Słowacja i Węgry mają do zaoferowania Unii Europejskiej*, Komunikat z badań BS/99/2004 (aut. Beata Roguska)
- CBOS, *Jak się żyje rolnikom*, Komunikat z badań BS/89/2008 (aut. Barbara Fedyszak-Radziejowska)
- CBOS, *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, Komunikat z badań BS/18/2008 (aut. Krzysztof Zagórski)
- Hardin G., *Tragedy of the Commons*, „Science”, 1968 nr 162.
- Hunziker W., Krapf K., *Grundriß der allgemeinen Fremdenverkehrslehre*, Polygraphischer Verlag, Zürich 1942.
- Instytut Turystki – Baza danych GMINA, [http://www.intur.com.pl/wojewodztwa/index\\_woj.php](http://www.intur.com.pl/wojewodztwa/index_woj.php) [dostęp 04'2009]
- Kruczek Z., *Polska. Geografia atrakcji turystycznych*, Proksenia, Kraków 2002.
- Liszewski S., *Ewolucja poglądów na temat regionu turystycznego. Od regionu krajoznawczego po funkcjonalny*, [w:] *Turystyka jako czynnik konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, G. Gołębowski (red.), Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.mapa.funduszeuropejskie.gov.pl/> [dostęp 04'2009]
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, ZPORR 2004–2006, informacja o realizacji programu na dzień 31.08.2008
- Nilsson P., Petersen T., Wanhill S., *Public support for tourism SMEs in peripheral areas: the Arjeplog project*, Northern Sweden, The Service Industries Journal, In Press, 2003.
- Polska Organizacja Turystyczna, *Marketingowa Strategia Polski w sektorze turystyki na lata 2008–2015*, Warszawa 2008 ([www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl)).
- Sewerniak J., Owsiak J., *Stan gospodarki turystycznej w powiecie gołubsko-dobrzyńskim*, Toruń 2003.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 (obecnie tekst ujednolicony ustawy o samorządzie gminnym z dnia 27 października 2001 r., Dz. U. Nr 142, poz. 1591)
- Włodarczyk B., *Przestrzeń turystyczna – pojęcie, wymiary, cechy*, „Turyzm” 2007, 17/1–2.

## Tourism as a Public Good – Local Government Perspective

### Summary

*Development of tourism should be based on common participation of local governments, enterprises and communities. Strong impulse for building and enlargement of infrastructure and tourism service was given by European funds, for which local*

*governments and firms can apply. This support should be analyzed two-fold: subjective „who” and geographical „where” funds were used and what is their potential. The article presents spatial analysis of tourism development in Poland from the perspective of public sector.*